



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Associação Educacional de Jales		UF: SP
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 455, de 5 de junho de 2019, que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 24 de abril de 2019, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Psicologia, bacharelado, pleiteado pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), com sede no município de Jales, no estado de São Paulo.		
RELATOR: Anderson Luiz Bezerra da Silveira		
e-MEC Nº: 201602477		
PARECER CNE/CES Nº: 664/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 15/9/2022

I – RELATÓRIO

Trata-se do recurso interposto pela Associação Educacional de Jales contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 24 de abril de 2019, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Psicologia, bacharelado, pleiteado pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), com sede no município de Jales, no estado de São Paulo.

Em 5 de junho de 2019, a Câmara de Educação Superior (CES) apreciou a matéria em comento. Naquela oportunidade, este Colegiado aprovou, por unanimidade, o voto prolatado pelo Conselheiro Marco Antonio Marques da Silva, Relator da matéria, contido no Parecer CNE/CES nº 455/2019, consignado nos seguintes termos:

[...]

5) Considerações do Relator

A IES recorrente possui CI 3 (três) e o seu IGC mais recente, obtido em 2017, é igual a 3 (três), o que vulnera a sustentação da SERES na manifestação desfavorável à autorização do curso de Psicologia. O curso de Psicologia pretendido pelo Centro Universitário de Jales obteve CC 3 (três) na avaliação do Inep e conceitos superiores a 3 em todas as dimensões avaliadas, em uma escala de 5 (cinco) níveis. Aliás, a própria comissão de avaliação, em suas anotações finais, considerou o CC 3 suficiente.

As fragilidades apontadas no relatório de avaliação, consistentes na atribuição de conceito 2 (dois) a três dos quarenta indicadores das dimensões avaliadas não são relevantes e podem ser ajustados com investimentos da IES, inclusive antes do início das atividades letivas do curso. Ademais, nos indicadores eleitos como relevantes pelo normativo de regência – 1.5- Estrutura Curricular e 1.6 - Conteúdos Curriculares – a IES obteve conceitos iguais a 3.

Conforme assinalado, o fator determinante para o indeferimento do curso foi o IGC 2 (dois), obtido em 2016. No entanto, em 2017, sobreveio novo conceito para o

indicador, que passou a ser 3. Esse quadro revela que a sustentação da SERES pelo indeferimento do curso é insubsistente.

A decisão fica vinculada às razões que a motivaram, de modo a ocorrer alteração no quadro que justificou a medida adotada, por erro de fato ou de direito ou por elemento de informação superveniente, a decisão pode e deve ser reformada, de modo a retratar o quadro geral de elementos de informação e instrução.

Por outro lado, a avaliação do curso de Psicologia do Centro Universitário de Jales foi realizada no período de 9 a 12 de agosto de 2017, e o Decreto nº 9.235/2017 e as Portarias Normativas MEC nºs 20 e 23 invocadas pela SERES como fundamento legal para o indeferimento, somente foram editados em dezembro de 2017.

É preciso lembrar, neste ponto, que a jurisprudência majoritária firmada neste Colegiado aponta para a aplicação ao caso concreto dos normativos vigentes à época da avaliação, de modo a respeitar os princípios da anterioridade, da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Assim, considerando os princípios supramencionados, bem como o Conceito de Curso 3 (três) e, ainda, as circunstâncias do caso concreto, manifesto-me favoravelmente ao provimento do recurso e pela autorização do curso pleiteado. Entende-se que a proposta de curso apresenta perfil suficiente para ser autorizado. Diante do exposto, submeto à Câmara de Educação Superior, o voto abaixo.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019, para autorizar o funcionamento do curso superior de Psicologia, bacharelado, a ser oferecido pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), com sede na Avenida Francisco Jales, nº 1.851, bairro Loteamento Avenida, de 1354/1355 a 1998/1999, no município de Jales, no estado de São Paulo, mantido pela Associação Educacional de Jales, com sede no mesmo município e estado, com 50 (cinquenta) vagas totais anuais.

Brasília (DF), 5 de junho de 2019.

Conselheiro Marco Antônio Marques da Silva – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 5 de junho de 2019.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente

Doravante, no dia 31 de julho de 2019, o Parecer CNE/CES nº 455/2019 foi encaminhado para homologação do Ministro de Estado da Educação, sendo restituído ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para reexame, em razão das considerações posteriores constantes do Parecer nº 00969/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, *in verbis*:

[...]

NUP: 00732.002101/2019-79

INTERESSADOS: CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JALES

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I - Homologação do Parecer CNE/CES nº 455/2019;

II - Recurso em face de decisão da SERES. Portaria MEC nº 199, de 23 de abril de 2019. Autorização de Curso Superior de Psicologia, bacharelado, a ser ofertado pelo Centro Universitário de Jales;

III - Matéria afeta ao Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e à Instrução Normativa SERES MEC nº 4, 31 de maio de 2013;

IV - Necessidade de reexame pelo CNE;

V - Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.

Senhora Coordenadora-Geral para Assuntos Finalísticos,

I - RELATÓRIO

Cuida-se de homologação do Parecer CNE/CES nº 455/2019, que examinou recurso interposto contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 24 de abril de 2019, indeferiu o pedido de autorização do curso superior de Psicologia, bacharelado, a ser oferecido pelo Centro Universitário de Jales, com sede na Avenida Francisco Jales, nº 1.851, bairro Loteamento Avenida, de 1354/1355 a 1998/1999, no município de Jales, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional de Jales, com sede no mesmo município e estado, em trâmite no sistema e-MEC sob o nº 201602477.

Em sede de Parecer Final, elaborado em 23 de abril de 2019, a SERES se manifestou desfavorável à autorização do curso de Psicologia, bacharelado, tendo em vista as “fragilidades apontadas pela Comissão [...] principalmente nas dimensões que tratam da atuação do corpo docente e da infraestrutura a ser disponibilizada ao curso”, conforme a seguir:

AUTORIZAÇÃO DE CURSO

PARECER FINAL

1. DADOS GERAIS DO PROCESSO

Ato: AUTORIZAÇÃO

Processo: 201602477

Mantida:

Nome: CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JALES

Código da IES: 1224

Endereço:

IGC Faixa: 2 (2016)

Conceito Institucional: 3 (2009)

Processo de Recredenciamento: 201719432 está na fase Despacho Saneador na SERES/DIREG/CGCIES.

Mantenedora:

Razão Social: ASSOCIACAO EDUCACIONAL DE JALES

Código da Mantenedora: 291

Curso:

Denominação: PSICOLOGIA

Código do Curso:1351638

Grau: BACHARELADO

Carga Horária: Turno: 4120h

Modalidade: Presencial

Vagas Solicitadas Totais Anuais: 50

Local da Oferta do Curso: Avenida Francisco Jalles, 1851, Centro, Jales/SP.

2. HISTÓRICO

O processo em epígrafe, cuja finalidade é a obtenção de autorização do poder público para a oferta do curso constante nos dados gerais deste documento, foi submetido às análises iniciais tendo como desfecho o resultado satisfatório na fase de Despacho Saneador.

A avaliação in loco, de código nº 127885, conforme o relatório anexo ao processo, resultou nos seguintes conceitos: 3.100, correspondente à organização Didático-Pedagógica; 3.700, para o Corpo Docente; e 3.500, para Instalações Físicas, o que permitiu conferir ao curso o Conceito de Curso 03.

Na análise do Relatório, verificou-se que os avaliadores atribuíram conceito insatisfatório aos indicadores: dimensão 2, itens 2.3. Experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a), 2.14. Produção científica, cultural, artística ou tecnológica; dimensão 3, item 3.2. Espaço de trabalho para coordenação do curso e serviços acadêmicos.

Foram atendidos todos os requisitos legais e normativos.

A Secretaria e a IES não impugnaram o Relatório de Avaliação.

O Conselho Federal manifestou-se de forma desfavorável à autorização do curso.

3. CONSIDERAÇÕES DA SERES

Convém destacar que a análise da proposta em pauta merece uma verificação cuidadosa tendo em vista que embora a avaliação global do curso tenha alcançado conceito de curso suficiente para a aprovação, a descrição dos avaliadores e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes do projeto.

As principais fragilidades apontadas pela Comissão encontram-se principalmente nas dimensões que tratam da atuação do corpo docente e da infraestrutura a ser disponibilizada ao curso.

O Conselho emitiu manifestação contrária à autorização do curso.

A IES obteve o IGC 2, em 2016. Considerando que a IES dispõe CI com mais de cinco anos e o IGC é insatisfatório, o deferimento do pedido fica condicionado à obtenção de CC igual ou maior que quatro, sem prejuízo dos demais requisitos. Sendo assim, tendo em vista as fragilidades supracitadas e considerando o §7º, do art. 13 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, a fim de assegurar a qualidade na oferta dos cursos superiores, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito.
(Grifo nosso)

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o Decreto nº 9.235, de 15/12/2017, e as Portarias Normativas MEC nº 23 e 20, de 21/12/2017, publicadas em 22/12/2017, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de Psicologia, BACHARELADO, pleiteado pela CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JALES, código 1224, mantida pela ASSOCIACAO EDUCACIONAL DE JALES, com sede no município de Jales, no Estado de São Paulo.

Ressalte-se que o Parecer Final acima mencionado resultou na Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019, que indeferiu o pedido de autorização do curso de Psicologia, bacharelado, do Centro Universitário de Jales, com sede no município Jales, no Estado do São Paulo.

Após a decisão da SERES, o Centro Universitário de Jales protocolou recurso ao CNE, tendo sido elaborado o Parecer CNE/CES nº 455/2019, favorável ao pleito recorrido.

Analizados os autos no âmbito do Conselho Nacional de Educação – CNE, a sua Câmara de Educação Superior conheceu do recurso interposto e, no mérito, deu-lhe provimento, para reformar a decisão da SERES que indeferiu o pedido de autorização de curso pleiteado, nos seguintes termos:

II. VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 199/2019, para autorizar o funcionamento do curso de Psicologia, bacharelado, a ser ofertado pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), com sede na Avenida Francisco Jales, nº 1.851, bairro Loteamento Avenida, de 1354/1355 a 1998/1999, no município de Jales, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional de Jales, com sede no mesmo município e estado, com 50 (cinquenta) vagas totais anuais.

Por meio da Cota nº 02055/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 12 de agosto de 2019, esta Consultoria Jurídica promoveu o encaminhamento dos autos à SERES, “para posicionamento técnico pertinente, sobre a viabilidade da proposição firmada pelo CNE no bojo do Parecer CNE/CES nº 455/2019”.

Em atendimento à solicitação, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), por intermédio do Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021, ratificou seu posicionamento anterior, ressaltando que a sua decisão foi fundamentada em critérios estritamente técnicos, face às fragilidades apontadas na avaliação in loco, realizada pelo INEP, cujo relatório não foi impugnado pela instituição no momento oportuno. Ressaltou, ademais, a manifestação desfavorável à autorização do curso em questão, deu-se “em razão da instituição dispor, à época da análise técnica, de Conceito Institucional - CI com mais de 5 (cinco) anos e de Índice Geral de Cursos - IGC igual a 2 (2016)” bem como “que a avaliação da IES constitui em importante subsídio na análise de processos de autorização de cursos”. Além disso, pontuou a SERES que o inciso I do art. 9º da Instrução Normativa nº 4, de 2013, padrão decisório vigente à época do protocolo do processo em comento, trazia como exigência a IES possuir IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três). Confira-se o teor do aludido Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021: (Grifo nosso)

OFÍCIO Nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021.

À Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação

Assunto: Manifestação sobre o processo e-MEC nº 201602477. Parecer CNE/CES nº 455/2019. Recurso em face do indeferimento do pedido de autorização de curso de Psicologia, bacharelado, do Centro Universitário de Jales, mantido pela Associação Educacional de Jales.

Referências: Cota nº 02055/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU; Processo SEI nº 00732.002101/2019-79.

1. Em atenção à Cota nº 02055/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU (SEI 1674667), por meio do qual a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação encaminha o processo em epígrafe para manifestação técnica fundamentada com a finalidade de subsidiar o posicionamento do Sr. Ministro da Educação quanto à homologação da manifestação do Conselho Nacional de Educação - CNE, referente ao recurso em face do indeferimento do pedido de autorização do curso de Psicologia, bacharelado, do Centro Universitário de Jales - UNIJALES (código e-MEC nº 1224), mantido pela Associação Educacional de Jales, informa-se o que segue.

2. O Centro Universitário de Jales protocolou no sistema e-MEC, em 15 de abril de 2016, pedido de autorização para oferta do curso de Psicologia, bacharelado, com 50 (cinquenta) vagas totais anuais, gerando o processo e-MEC nº 201602477.

3. Registra-se que à época do protocolo do processo estava vigente o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, e a Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013.

4. O processo foi submetido às análises iniciais tendo como desfecho o resultado satisfatório na fase Despacho Saneador, proferido em 12 de julho de 2016.

5. A avaliação externa in loco, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e cujo resultado é utilizado como referencial para análise e decisão dos processos de autorização de cursos, foi realizada no período de 09 a 12 de agosto de 2017, culminando na atribuição dos seguintes conceitos, de acordo com o relatório de avaliação: Dimensão 1 - Organização Didático Pedagógica: 3.100; Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial: 3.700; Dimensão 3 - Infraestrutura: 3.500; e CC final: 3.

6. A IES não impugnou o relatório de avaliação do INEP.

7. A fase “Secretaria - Parecer Final”, de responsabilidade da SERES, iniciou-se em 15 de dezembro de 2017 e foi concluída em 23 de abril de 2019, tendo como decisão o indeferimento do pedido de autorização do curso, com base nas seguintes considerações registradas no parecer final:

Convém destacar que a análise da proposta em pauta merece uma verificação cuidadosa tendo em vista que embora a avaliação global do curso tenha alcançado conceito de curso suficiente para a aprovação, a descrição dos avaliadores e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes do projeto.

As principais fragilidades apontadas pela Comissão encontram-se principalmente nas dimensões que tratam da atuação do corpo docente e da infraestrutura a ser disponibilizada ao curso.

O Conselho emitiu manifestação contrária à autorização do curso.

A IES obteve o IGC 2, em 2016. Considerando que a IES dispõe CI com mais de cinco anos e o IGC é insatisfatório, o deferimento do pedido fica condicionado à obtenção de CC igual ou maior que quatro, sem prejuízo dos demais requisitos. (Grifo nosso)

Sendo assim, tendo em vista as fragilidades supracitadas e considerando o §7º, do art. 13 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, a fim de assegurar a qualidade na oferta dos cursos superiores, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito.

8. Conforme exposto, a SERES manifestou-se de forma desfavorável à autorização do curso em razão da instituição dispor, à época da análise técnica, de Conceito Institucional - CI com mais de 5 (cinco) anos e de Índice Geral de Cursos - IGC igual a 2 (2016), tendo adotado como fundamento para sua decisão o art. 13, § 7º, da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, republicada em 03 de setembro de 2018.

9. Embora a decisão de indeferimento tenha sido fundamentada no art. 13, § 7º, da Portaria Normativa nº 20, de 2017, ressalta-se que a Instrução Normativa nº 4, de 2013, padrão decisório vigente à época do protocolo do processo em comento, trazia como exigência a IES possuir IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três): (Grifo nosso)

Art. 9º O pedido de autorização de curso deverá atender, no mínimo e cumulativamente, os seguintes requisitos, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas infligidas no âmbito da supervisão:

I - IES com IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três), quando houver;

II - conceito de Curso (CC) igual ou maior que 3 (três);

III - conceitos satisfatórios em cada uma das três dimensões do CC; e

IV - atendimento a todos os requisitos legais e normativos. (NR) (Grifo nosso)

10. Salienta-se, ainda, que a própria Portaria Normativa nº 40, de 2007, já previa, no art. 11-A, § 2º, que na hipótese de CI ou IGC inferiores a 3 (três), em vista da análise dos elementos de instrução do processo e da situação da instituição, a autorização de cursos presenciais poderia ser indeferida, independentemente de visita de avaliação in loco.

Art. 11-A Nos pedidos de autorização de cursos presenciais, a avaliação in loco poderá ser dispensada, por decisão do Diretor de Regulação competente, após análise documental, mediante despacho fundamentado, condicionada ao Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) da instituição mais recentes iguais ou superiores a 3 (três), cumulativamente.

(...)

§ 2º Na hipótese de CI ou IGC inferiores a 3 (três), em vista da análise dos elementos de instrução do processo e da situação da instituição, a autorização de cursos poderá ser indeferida, motivadamente, independentemente de visita de avaliação in loco.

11. Todavia, a Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, padrão decisório para análise de processos de autorização protocolados até 22 de dezembro de 2017, data da publicação da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, não traz previsão específica relacionada a IGC obtido pela instituição. Contudo, entende-se

que a avaliação da IES constitui em importante subsídio na análise de processos de autorização de cursos. (Grifo nosso)

12. Sendo assim, e sem adentrar em questões fora de sua competência, uma vez que a decisão da SERES no tocante ao processo em epígrafe foi fundamentada em critérios estritamente técnicos, encaminha-se o presente Ofício à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação para providências ulteriores, conforme a Cota nº 02055/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

Posteriormente, esta Consultoria Jurídica promoveu novo encaminhamento dos autos à SERES, por meio da Cota nº 02093/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 12 de maio de 2021, consignando, em síntese, o seguinte:

COTA n. 02093/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 12 de maio de 2021

[...]

7. Todavia, no caso em tela, o pedido objeto dos presentes autos, em que pese ter sido protocolado anteriormente ao recorte definido na Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018 [...], ele foi analisado conclusivamente pela SERES após a sua edição, em de 23 de abril de 2019 (Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019), razão pela qual, se vislumbra que nos esclarecimentos prestados pela SERES, por meio do Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021, pende maiores esclarecimentos da SERES, a respeito da não aplicação do padrão decisório nela definido.

8. Diante do exposto, encaminhem-se os autos à SERES para posicionamento técnico pertinente, sobre a não aplicação do padrão decisório definido art. 1º Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, vigente à época da exarcação do Parecer Final, em 23 de abril de 2019.

9. Ressalta-se que a solicitação de manifestação técnica fundamentada tem por finalidade subsidiar o posicionamento do Ministro da Educação quanto à homologação da manifestação do CNE, sendo imprescindível na espécie.

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), então, apresentou esclarecimento por intermédio do Ofício nº 248/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 21 de outubro de 2021, aduzindo que “a análise do processo foi realizada pelo técnico em 01 de março de 2018 e validado pela Coordenadora-Geral competente da época em 23 de agosto de 2018”, ou seja, teriam sido “concluídas antes da publicação da Instrução Normativa nº 1, de 2018, não havendo a reanálise do processo posteriormente”. Confira-se o teor do aludido Ofício nº 248/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 21 de outubro de 2021:

OFÍCIO Nº 248/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 21 de outubro de 2021.

Assunto: Manifestação sobre o processo e-MEC nº 201602477. Parecer CNE/CES nº 455/2019. Recurso em face do indeferimento do pedido de autorização do curso de Psicologia, bacharelado, do Centro Universitário de Jales, mantido pela Associação Educacional de Jales.

Referências: Cota nº 02093/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU; Processo SEI nº 00732.002101/2019-79.

1. Em atenção à Cota nº 02093/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU (SEI 2651197), por meio da qual a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação

encaminha o processo em epígrafe para “posicionamento técnico pertinente, sobre a não aplicação do padrão decisório definido art. 1º Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, vigente à época da exarcação do Parecer Final, em 23 de abril de 2019, informa-se o que segue.

2. Preliminarmente, cumpre informar que a manifestação técnica fundamentada com a finalidade de subsidiar o posicionamento do Sr. Ministro da Educação quanto à homologação da manifestação do Conselho Nacional de Educação - CNE, referente ao recurso em face do indeferimento do pedido de autorização do curso de Psicologia, bacharelado, do Centro Universitário de Jales - UNIJALES (código e-MEC nº 1224), mantido pela Associação Educacional de Jales, já foi prestada por meio do Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC (SEI 2481913), nos autos do presente processo.

3. Sobre a não aplicação do padrão decisório definido na Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, é importante pontuar que a análise do processo foi realizada pelo técnico em 01 de março de 2018 e validado pela Coordenadora-Geral competente da época em 23 de agosto de 2018.

4. Assim, em que pese a assinatura do parecer final, pelo Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, somente ter ocorrido em 23 de abril de 2019, frisa-se que a análise do processo pelo técnico e a validação pela Coordenadora-Geral competente da época foram concluídas antes da publicação da Instrução Normativa nº 1, de 2018, não havendo a reanálise do processo posteriormente.

Imagem 1 - Histórico da tramitação do processo na fase Secretaria - Parecer Final

[...]

5. Sendo assim, e considerando que outras informações sobre o assunto extrapolam o conhecimento da atual gestão, uma vez que a manifestação desta Secretaria encontra-se consignada no Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, restitui-se o presente processo à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação para providências ulteriores, conforme a Cota nº 02093/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

É o breve relatório. Passa-se a opinar.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre registrar que a Constituição de 1988 trouxe previsão específica de funções essenciais à Justiça, no Título IV, Capítulo IV, contemplando, na Seção II, a denominada advocacia pública. A Advocacia-Geral da União (AGU), como função essencial à justiça, é responsável por desempenhar a advocacia de Estado. Essa essencialidade à justiça deve ser entendida no sentido mais amplo que se possa atribuir à expressão, estando compreendidas no conceito de essencialidade todas as atividades de orientação, fiscalização e controle necessárias à defesa de interesses protegidos pelo ordenamento jurídico.

O art. 131 da Constituição, ao tratar da AGU, destacou como sendo de sua competência as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento.

Nesse diapasão o art. 11, inciso V, da Lei Complementar n.º 73, de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União[1]), estabeleceu, no que tange à atividade de consultoria ao Poder Executivo junto aos ministérios, a competência das Consultorias Jurídica para assistir a autoridade assessorada no controle interno da constitucionalidade e legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados.

Essa competência das consultorias jurídicas – de controle preventivo de legalidade – é uma relevante atribuição de advocacia de Estado, que visa garantir a observância, por autoridades integrantes do Poder Executivo, dos princípios constitucionais e das disposições normativas na prática.

É importante destacar que esse controle interno da legalidade, que se concretiza na análise de atos normativos, de consultas, de programas, políticas e ações públicas por esta Consultoria, cinge-se à constatação da conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional, não cabendo, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme didaticamente enuncia o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União[2].

Em suma, a Constituição Federal reservou à Advocacia de Estado papel de intérprete constitucional das normas e princípios constantes da Constituição e das diversas leis e normas infralegais do Ordenamento Jurídico nacional para viabilizar o seguro, impessoal e eficiente assessoramento jurídico do Poder Executivo, sempre com vistas à proteção dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais.

Feitas essas considerações, observa-se que na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos dos incisos I, II e VI do art. 6º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação e deliberar sobre pedidos de credenciamento e recredenciamento de IES e de autorização de curso, bem como julgar recursos a ele dirigidos, por meio da Câmara de Educação Superior, in verbis:

Art. 6º Compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nos temas afetos à regulação e à supervisão da educação superior, inclusive nos casos omissos e nas dúvidas surgidas na aplicação das disposições deste Decreto;

II - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos;

[...]

*VI - julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos a ele dirigidos nas hipóteses previstas neste Decreto; e
[...]*

No cumprimento de sua atribuição, o CNE deve deliberar sobre a conformidade do requerimento do interessado com a legislação aplicável, em relação à regularidade da instrução e a respeito do mérito do pedido.

Extrai-se dos autos que o Centro Universitário de Jales protocolou no sistema e-MEC, em 15 de abril de 2016, pedido de autorização para oferta do curso de Psicologia, bacharelado, com 50 (cinquenta) vagas totais anuais, gerando o processo e-MEC nº 201602477.

Em seguida, o processo foi submetido às análises iniciais, tendo como desfecho o resultado satisfatório na fase de Despacho Saneador, proferido em 12 de julho de 2016.

A avaliação externa in loco, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e cujo resultado é utilizado como referencial para análise e decisão dos processos de autorização de cursos, foi realizada no período de 9 a 12 de agosto de 2017, culminando na atribuição dos seguintes conceitos, de acordo com o relatório de avaliação mantido pela CTAA: Dimensão 1 - Organização Didático Pedagógica: 3.100; Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial: 3.700; Dimensão 3 - Infraestrutura: 3.500; e CC final: 3.

Salienta-se que a IES não impugnou o relatório de avaliação do INEP, oportunidade na qual as instituições têm a possibilidade de questionar os conceitos atribuídos pelos avaliadores.

A fase “Secretaria - Parecer Final”, de responsabilidade da SERES, iniciou-se em 15 de dezembro de 2017 e foi concluída em 23 de abril de 2019, tendo como decisão o indeferimento do pedido de autorização do curso, com base nas seguintes considerações registradas no parecer final:

[...]

3. CONSIDERAÇÕES DA SERES

Convém destacar que a análise da proposta em pauta merece uma verificação cuidadosa tendo em vista que embora a avaliação global do curso tenha alcançado conceito de curso suficiente para a aprovação, a descrição dos avaliadores e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes do projeto.

As principais fragilidades apontadas pela Comissão encontram-se principalmente nas dimensões que tratam da atuação do corpo docente e da infraestrutura a ser disponibilizada ao curso.

O Conselho emitiu manifestação contrária à autorização do curso.

A IES obteve o IGC 2, em 2016. Considerando que a IES dispõe CI com mais de cinco anos e o IGC é insatisfatório, o deferimento do pedido fica condicionado à obtenção de CC igual ou maior que quatro, sem prejuízo dos demais requisitos. Sendo assim, tendo em vista as fragilidades supracitadas e considerando o §7º, do art. 13 da

Portaria Normativa MEC nº 20/2017, a fim de assegurar a qualidade na oferta dos cursos superiores, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o Decreto nº 9.235, de 15/12/2017, e as Portarias Normativas MEC nº 23 e 20, de 21/12/2017, publicadas em 22/12/2017, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de Psicologia, BACHARELADO, pleiteado pela CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JALES, código 1224, mantida pela ASSOCIACAO EDUCACIONAL DE JALES, com sede no município de Jales, no Estado de São Paulo.

Irresignada, a instituição interpôs recurso ao CNE, aduzindo a que o seu IGC, obtido em 2017 (conceito 3), não foi considerado na análise da SERES, bem como que os indicadores 1.5-Estrutura curricular; e 1.6-Conteúdos Curriculares, foram avaliados com conceito 3 (três), nos termos dos normativos vigentes.

No ponto, cumpre destacar o teor do voto do Relator, Conselheiro Marco Antonio Marques da Silva, que foi aprovado, por unanimidade, no âmbito da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE), que deliberou pelo conhecimento do recurso interposto pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), dando-lhe provimento, para reformar a decisão da SERES, que havia indeferido o pedido de autorização de curso Psicologia, bacharelado, conforme a seguir:

I. RELATÓRIO

1) Histórico

Trata-se de recurso interposto pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), código e-MEC nº 1.224, contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), contida na Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU) do dia 24 de abril de 2019, que indeferiu o pedido de autorização do curso de Psicologia (código e-MEC nº 1351638), bacharelado, com 50 (cinquenta) vagas anuais.

O pedido de autorização do curso de Psicologia, com 50 (cinquenta) vagas anuais, foi formulado pelo Centro Universitário de Jales no sistema e-MEC, em 15 de abril de 2016. O pedido foi tombado sob nº 201602477.

O Centro Universitário de Jales possui, atualmente, Conceito Institucional (CI) 3 (três) e Índice Geral de Cursos (IGC) 3 (três). Além disso, em 2018, a Instituição de Educação Superior (IES) obteve Conceito Institucional (CI) 5 (cinco) em processo de credenciamento para oferta de cursos superiores na modalidade a distância (EaD).

Na fase de Despacho Saneador do pedido de autorização foi realizada análise técnica dos documentos de instrução, concluindo-se esta fase de forma satisfatória. Na sequência, o processo foi remetido ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para avaliação in loco por comissão de especialistas.

2) Avaliação in loco

A avaliação in loco para fins de autorização do referido curso foi realizada no período de 9 a 12 de agosto de 2017, tendo a comissão do Inep produzido o Relatório nº 127885. No mencionado relatório foram atribuídos os seguintes conceitos às dimensões avaliadas:

[...]

Como se observa, a proposta de curso da IES obteve Conceito de Curso (CC) 3 (três) e todas as dimensões foram avaliadas com conceitos superiores a 3 (três).

Dos quarenta indicadores avaliados nas três dimensões, em todos a IES obteve conceitos superiores a três, à exceção de três indicadores, que receberam conceito 2 (dois), a saber: i) 2.3. Experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a); ii) 2.14. Produção científica, cultural, artística ou tecnológica; e, iii) 3.2. Espaço de trabalho para coordenação do curso e serviços acadêmicos.

*Além disso, a comissão anotou o cumprimento de todos os requisitos legais e normativos e, ao final do relatório consignou o que segue, *ipsis litteris*:*

[...]

Esta comissão, constituída pela Designação do Ofício Circular CGACGIES/DAES/INEP pelos professores Ms. Mônica Gicéia Carvalho Costa e Dr. Cleber Gibbon Ratto, coordenada pelo segundo, realizou a avaliação de nº 127885, protocolo de nº 201602477, do Centro Universitario de Jales - UNIJALES, situado na Avenida Francisco Jalles, 1851, São Paulo, 15700-000. Esta comissão, tendo realizado as ações preliminares de avaliação, bem como as considerações sobre cada uma das dimensões avaliadas e sobre os requisitos legais, todas integrantes deste relatório, considerou que o Curso de Psicologia do Centro Universitario de Jales - UNIJALES, atende às 3 dimensões e aos requisitos legais e normativos, segundo o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação.

(...)

Portanto, o Curso de Psicologia do Centro Universitário de Jales - UNIJALES, apresenta um perfil SATISFATÓRIO de qualidade, com conceito final TRÊS (3).

Os resultados anotados no relatório da avaliação in loco não foram impugnados nem pela IES, e nem pela SERES.

3) Decisão recorrida

Ao examinar o resultado da avaliação e os demais elementos de instrução do processo, a SERES proferiu parecer final, em 23 de abril de 2019, com manifestação desfavorável à autorização do curso de Psicologia, bacharelado, do Centro Universitário de Jales. Em suas considerações a SERES registrou:

[...]

Ao finalizar o seu pronunciamento a SERES anotou a seguinte conclusão:

[...]

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o Decreto nº 9.235, de 15/12/2017, e as Portarias Normativas MEC nº 23 e 20, de 21/12/2017, publicadas em 22/12/2017, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de Psicologia, BACHARELADO, pleiteado pela CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JALES, código 1224, mantida pela ASSOCIACAO EDUCACIONAL DE JALES, com sede no município de Jales, no Estado de São Paulo.

A referida manifestação técnica foi acolhida pelo Secretário da SERES que, nos termos do artigo 50, § 1º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, adotou os seus fundamentos e proferiu decisão indeferindo o curso pleiteado, na forma da

Portaria nº 199, de 23 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial da União do dia 24 de abril de 2019, ora impugnada. Como se observa dos fundamentos da decisão impugnada, o elemento determinante para o indeferimento do curso foi o IGC 2 (dois), obtido em 2016.

Embora o conceito de curso 3 (três) obtido na avaliação do curso de Psicologia realizada pelo Inep seja suficiente para a autorização pretendida, a SERES sustentou que a IES obteve IGC 2 (dois) em 2016 e que o seu CI 3 (três) é anterior a cinco anos, concluindo seu pronunciamento, com base no artigo 13, § 7º, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, de maneira desfavorável, o que culminou com o indeferimento da autorização.

4) Razões recursais

Inconformada com os termos da decisão que indeferiu o curso, a IES, com base no permissivo contido no artigo 44, § 1º, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, aviou recurso, alegando, em síntese, o seguinte:

[...]

Em suas razões, a IES demonstra que o seu IGC, obtido em 2017, é igual a 3 (três), conceito que não foi considerado na análise da SERES. Além disso, sustenta que a IES obteve CC 3 (três) na avaliação, e que os indicadores 1.5-Estrutura curricular; e 1.6-Conteúdos Curriculares, considerados determinantes pela SERES nos termos dos normativos vigentes, foram avaliados com conceito 3 (três).

5) Considerações do Relator

A IES recorrente possui CI 3 (três) e o seu IGC mais recente, obtido em 2017, é igual a 3 (três), o que vulnera a sustentação da SERES na manifestação desfavorável à autorização do curso de Psicologia. O curso de Psicologia pretendido pelo Centro Universitário de Jales obteve CC 3 (três) na avaliação do Inep e conceitos superiores a 3 em todas as dimensões avaliadas, em uma escala de 5 (cinco) níveis. Aliás, a própria comissão de avaliação, em suas anotações finais, considerou o conceito 3 suficiente.

As fragilidades apontadas no relatório de avaliação, consistentes na atribuição de conceito 2 (dois) a três dos quarenta indicadores das dimensões avaliadas não são relevantes e podem ser ajustados com investimentos da IES, inclusive antes do início das atividades letivas do curso.

Ademais, nos indicadores eleitos como relevantes pelo normativo de regência – 1.5- Estrutura Curricular e 1.6 - Conteúdos Curriculares – a IES obteve conceitos iguais a 3.

Conforme assinalado, o fator determinante para o indeferimento do curso foi o IGC 2 (dois), obtido em 2016. No entanto, em 2017, sobreveio novo conceito para o indicador, que passou a ser 3. Esse quadro revela que a sustentação da SERES pelo indeferimento do curso é insubsistente.

A decisão fica vinculada às razões que a motivaram, de modo a ocorrer alteração no quadro que justificou a medida adotada, por erro de fato ou de direito ou por elemento de informação superveniente, a decisão pode e deve ser reformada, de modo a retratar o quadro geral de elementos de informação e instrução.

Por outro lado, a avaliação do curso de Psicologia do Centro Universitário de Jales foi realizada no período de 9 a 12 de agosto de 2017, e o Decreto nº 9.235/2017 e as Portarias Normativas MEC nºs 20 e 23 invocadas pela SERES como fundamento legal para o indeferimento, somente foram editados em dezembro de 2017.

É preciso lembrar, neste ponto, que a jurisprudência majoritária firmada neste Colegiado aponta para a aplicação ao caso concreto dos normativos vigentes à época

da avaliação, de modo a respeitar os princípios da anterioridade, da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Assim, considerando os princípios supramencionados, bem como o Conceito de Curso 3 (três) e, ainda, as circunstâncias do caso concreto, manifesto-me favoravelmente ao provimento do recurso e pela autorização do curso pleiteado. Entende-se que a proposta de curso apresenta perfil suficiente para ser autorizado. Diante do exposto, submeto à Câmara de Educação Superior, o voto abaixo.

II. VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 199/2019, para autorizar o funcionamento do curso de Psicologia, bacharelado, a ser ofertado pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), com sede na Avenida Francisco Jales, nº 1.851, bairro Loteamento Avenida, de 1354/1355 a 1998/1999, no município de Jales, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional de Jales, com sede no mesmo município e estado, com 50 (cinquenta) vagas totais anuais.

Pois bem. Primeiramente, cabe esclarecimentos sobre qual o padrão decisório aplicável ao caso concreto.

Conforme anteriormente explicitado, o Centro Universitário de Jales protocolou no sistema e-MEC, em 15 de abril de 2016, pedido de autorização para oferta do curso de Psicologia, bacharelado, com 50 (cinquenta) vagas totais anuais, gerando o processo e-MEC nº 201602477, isto é, antes da entrada em vigor do Decreto nº 9.235, de 2017, e da respectiva Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017.

Acrescente-se ainda que a avaliação externa in loco ocorreu no período de 9 a 12 de agosto de 2017, a fase do Parecer Final iniciou-se em 15 de dezembro de 2017 e foi concluída em 23 de abril de 2019, com a edição da Portaria SERES nº 199, de 23 de abril de 2019, que decidiu pelo indeferimento do pedido de autorização do curso.

Ressalte-se que o processo em questão é de autorização “isolada” de curso de instituição que não goza da prerrogativa da autonomia. Em sendo assim, a competência para decisão do pedido é da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

Ora, observe-se que o processo em questão foi protocolado e avaliado antes da vigência do Decreto nº 9.235, de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, normativos esses que não definiam regras de transição, razão pela qual, conforme entendimento consolidado no âmbito desta Consultoria, por intermédio do Parecer n. 00403/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 9 de abril de 2018 (Processo SEI MEC n.º 23000.006966/2018-93), são inaplicáveis as normas de cunho material expressas nos referidos normativos. Cumpre transcrever excerto do mencionado parecer:

[...]

46. Da análise de tais instrumentos, observa-se que em seu bojo são veiculadas tanto normas processuais, instrumentais, que disciplinam o fluxo, a tramitação do processo de regulação, como também normas materiais, que definem direitos,

obrigações, deveres, ou melhor, definem a conduta do administrado e administrador no âmbito do processo regulatório.

47. A rigor, como máxima da teoria geral do processo, aplicável de forma supletiva aos processos administrativos [6], as normas processuais têm efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (LINDB, art 6º).

48. Desse modo, no sistema atual, de aplicação imediata da lei nova aos processos pendentes, em matéria processual, como visto oportunamente, vigora o princípio do isolamento dos atos processuais, atualmente positivado no Novo CPC, segundo o qual processo é um conjunto de atos, sendo que cada ato pode ser considerado isoladamente para os efeitos de aplicação da lei nova. Assim, a novel norma atingirá o processo no ponto em que está, não retroagindo aos atos processuais já realizados sob o comando da norma revogada. Ainda que a lei processual se aplique imediatamente aos processos pendentes, não se estende ao ponto de retirar a eficácia aos atos já realizados e que atenderam às disposições da norma então vigente. A lei nova atingirá o processo no ponto em que está, não retroagindo aos atos processuais já realizados sob o império da lei anterior, haja vista a garantia constitucionalmente plasmada ao ato jurídico perfeito.

49. Por outro lado, no que toca às normas materiais, via de regra, essas teriam eficácia apenas ex nunc, ou seja, apenas teriam o condão de disciplinar situações jurídicas que se iniciarem durante a sua vigência. Logo, situação jurídica constituída sob a incidência de lei anterior, não deverá ser alcançada pelas disposições substantivas da nova norma.

50. Todavia, a regra acima explicitada comporta exceções, conforme pontuado quando tratamos em linhas gerais do direito intertemporal. O legislador/normatizador, em homenagem aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, pode disciplinar, expressamente, como será o tratamento a ser conferido às situações pendentes originadas sob o manto de um normativo anterior face ao advento de novo diploma normativo que regulamente a matéria de forma substantiva, por óbvio, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada que têm proteção constitucional. Trata-se de normas transitórias que terão o condão de alcançar situações pendentes quando do advento do novel normativo.

51. Desta sorte, de início, dever-se-á distinguir as normas de caráter adjetivo das substantivas quando das suas aplicações ao caso concreto, para verificar que se poderá alcançar uma situação pendente, a depender da natureza da norma. Após, deverá ser observado se há ou não norma de caráter transitório que discipline expressa e especificamente a aplicação do novo normativo às situações ainda não consolidadas.

[...]

Adicione-se ainda que naquela manifestação esta Consultoria entendeu, desde que expressamente definido na norma que rege a fase de avaliação in loco, ser possível sua aplicação imediata aos processos em que aquela avaliação ainda esteja pendente, isto é, quando ainda não se tenha iniciado tal fase, resguardado o aproveitamento dos atos já produzidos anteriormente no curso do processo administrativo.

No entanto, por cautela, recomendou-se a comunicação das instituições sobre a aplicação de tais normas, antes do início da fase de avaliação in loco, para eventual

necessidade de adequação de documentação face aos novos requisitos postos pela nova regulamentação, com vistas a evitar questionamentos futuros.

Ao final, assim concluiu este órgão de assessoramento jurídico:

[...]

Ante o exposto, s.m.j., conclui esta Consultoria que:

a) de início, devera-se-á distinguir as normas de caráter adjetivo das substantivas quando das suas aplicações ao caso concreto, para verificar que se poderá alcançar uma situação pendente, a depender da natureza da norma. Após, deverá ser observado se há ou não norma de caráter transitório que discipline expressa e especificamente a aplicação do novo normativo às situações ainda não consolidadas;

b) as normas referentes aos requisitos legais de avaliação e análise regulatória (condições e requisitos que a IES ou o curso devem cumprir para obter os atos autorizativos são passíveis de aplicação às situações pendentes, desde que o diploma que as veicule, em suas disposições transitórias, disponha expressamente nesse sentido, respeitados, por óbvio, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido;

c) via de regra, apenas se aplicam de imediato as normas processuais aos processos pendentes, a exemplo da Portaria Normativa MEC Nº 21, de 2017. No entanto, utilizando-se o critério adotado por Maria Helena Diniz, para solução de conflitos de normas no tempo, havendo disposições transitórias expressas acerca da aplicação imediata das normas mesmo de cunho material, as mesmas são aplicáveis de imediato, por óbvio, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada;

d) desde que expressamente definido na norma que rege a fase de avaliação in loco, podem ser aplicadas imediatamente aos processos em que aquela avaliação ainda esteja pendente, isto é, quando ainda não se tenha iniciado tal fase, resguardado o aproveitamento dos atos já produzidos anteriormente no curso do processo administrativo;

e) normas que tenham eficácia limitada, isto é, que remetam à regulação posterior, devem aguardar e observar a publicação da regulamentação para a sua efetiva aplicação;

[...]

Note-se que, em suma, o entendimento deste órgão foi de não aplicação do Decreto nº 9.235, de 2017, e da Portaria Normativa nº 20, de 2017, aos processos protocolados antes da sua vigência, e que tenham superado a fase de avaliação in loco.

Sem embargos, importante noticiar que a SERES, em 17 de setembro de 2018, com fundamento no art. 29 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, expediu a Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, em que veicula regras de transição para análise dos processos protocolados antes da edição do novel marco regulatório e que estivessem em fase de parecer final na SERES, litteris:

Art. 1º Os pedidos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior, e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação na modalidade presencial, do sistema federal de ensino, protocolados até 22 de dezembro de 2017, data da publicação da Portaria Normativa

MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, serão analisados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES de acordo com os critérios e o padrão decisório estabelecidos nesta Instrução Normativa, sem prejuízo do disposto na legislação vigente.

Ora, o artigo 1º acima mencionado é bastante claro ao limitar o alcance de seus dispositivos, qual seja, pedidos protocolados antes da vigência da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, e que não tenham superado a fase do parecer final.

No caso em tela, conforme anteriormente explicitado, o pedido objeto dos presentes autos, em que pese ter sido protocolado anteriormente ao recorte definido pela IN nº1, de 2018 (22 de dezembro de 2017), foi analisado conclusivamente pela SERES após a sua edição, razão pela qual, poderia a SERES, quando da realização da análise, aplicar o padrão decisório nela definido.

Em sendo assim, conforme esclarecimentos prestados por meio do Ofício Nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021, “Embora a decisão de indeferimento tenha sido fundamentada no art. 13, § 7º, da Portaria Normativa nº 20, de 2017, ressalta-se que a Instrução Normativa nº 4, de 2013, padrão decisório vigente à época do protocolo do processo em comento, trazia como exigência a IES possuir IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três)”. Ou seja, a análise da SERES acabou por aplicar o padrão decisório vigente à época do protocolo do pedido, instituído pela Instrução Normativa SERES nº 4, de 2013.

Conforme exposto pela SERES, o curso, embora tenha alcançado o CC final 3, a SERES manifestou-se de forma desfavorável à autorização do curso em razão da instituição dispor, à época da análise técnica, de Conceito Institucional - CI com mais de 5 (cinco) anos e de Índice Geral de Cursos - IGC igual a 2 (2016), que são inferiores ao mínimo exigido no inciso I do art. 9º da Instrução Normativa SERRES MEC n.º 04, de 31 de maio de 2013:

Art. 9º O pedido de autorização de curso deverá atender, no mínimo e cumulativamente, os seguintes requisitos, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas infligidas no âmbito da supervisão:

- I - IES com IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três), quando houver;*
- II - conceito de Curso (CC) igual ou maior que 3 (três);*
- III - conceitos satisfatórios em cada uma das três dimensões do CC; e*
- IV - atendimento a todos os requisitos legais e normativos. (NR)*

A SERES salienta, ainda, que no § 2º art. 11-A da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro 2007, previa a possibilidade de indeferimento de autorização de cursos presenciais, independentemente de visita de avaliação in loco, na hipótese de CI ou IGC inferiores a 3 (três), tendo-se em consideração a análise dos elementos de instrução do processo e da situação da instituição. Confirma-se a aludida previsão normativa

Art. 11-A Nos pedidos de autorização de cursos presenciais, a avaliação in loco poderá ser dispensada, por decisão do Diretor de Regulação competente, após análise documental, mediante despacho fundamentado, condicionada ao Conceito

Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) da instituição mais recentes iguais ou superiores a 3 (três), cumulativamente.

[...]

§ 2º Na hipótese de CI ou IGC inferiores a 3 (três), em vista da análise dos elementos de instrução do processo e da situação da instituição, a autorização de cursos poderá ser indeferida, motivadamente, independentemente de visita de avaliação in loco.

Conforme exposto pela SERES no meio do Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021, embora curso de Psicologia, bacharelado, tenha alcançado o CC final 3, e “a Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, padrão decisório para análise de processos de autorização protocolados até 22 de dezembro de 2017, data da publicação da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, não traz previsão específica relacionada a IGC obtido pela instituição”, a SERES se manifestou de forma desfavorável à sua autorização, em razão da instituição dispor, à época da análise técnica, de Conceito Institucional - CI com mais de 5 (cinco) anos e de Índice Geral de Cursos - IGC igual a 2 (2016), que seriam inferiores ao mínimo exigido no inciso I do art. 9º da Instrução Normativa SERRES MEC nº 04, de 31 de maio de 2013, c/c § 7º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, in verbis:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 31 DE MAIO DE 2013

Art. 9º O pedido de autorização de curso deverá atender, no mínimo e cumulativamente, os seguintes requisitos, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas infligidas no âmbito da supervisão:

- I - IES com IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três), quando houver;*
- II - conceito de Curso (CC) igual ou maior que 3 (três);*
- III - conceitos satisfatórios em cada uma das três dimensões do CC; e*
- IV - atendimento a todos os requisitos legais e normativos.*

§ 1º O pedido de autorização de curso poderá ser indeferido, a depender da análise dos indicadores das dimensões e dos requisitos legais do relatório de avaliação in loco, mesmo nos casos de atendimento aos requisitos do caput deste artigo, desde que haja deliberação por maioria em Reunião Ordinária de Diretoria Colegiada da Secretaria.

§ 2º A SERES disponibilizará o extrato da Ata da Reunião Ordinária de Diretoria Colegiada da Secretaria que deliberou sobre o pedido de autorização, contendo a justificativa da decisão.

PORTARIA NORMATIVA Nº 20, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017

Art. 10. Para admissibilidade do pedido de autorização de curso, a IES deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I - ato autorizativo institucional válido ou processo de credenciamento protocolado;*
- II - CI igual ou maior que três;*
- III - inexistência de penalidade em face da IES, aplicada em processo administrativo de supervisão, que implique limitação à expansão de sua oferta;*

§ 1º Nos casos em que forem publicados no Cadastro e-MEC CI e CI EaD, será considerado o mais recente.

§ 2º *Em caso de CI inexistente ou satisfatório obtido há mais de cinco anos, será utilizado subsidiariamente o indicador de qualidade institucional disponibilizado pelo INEP, que deverá ser igual ou maior que três.*

[...]

Art. 13. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso - CC e os conceitos obtidos em cada uma das dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:

I - obtenção de CC igual ou maior que três;

II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do CC; e

III - para os cursos presenciais, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:

a) estrutura curricular; e

b) conteúdos curriculares;

[...]

§ 1º *O não atendimento aos critérios definidos neste artigo ensejará o indeferimento do pedido.*

§ 2º *A SERES poderá indeferir o pedido de autorização caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos seguintes requisitos:*

I - Diretrizes Curriculares Nacionais, quando existentes;

II - carga horária mínima do curso.

§ 3º *Da decisão de indeferimento da SERES, caberá recurso ao CNE, nos termos do Decreto nº 9.235, de 2017.*

[...]

§ 7º *Na hipótese de admissibilidade do pedido de autorização nos termos previstos no § 2º do art. 10 desta Portaria, em que tenha ocorrido a divulgação de novo indicador de qualidade institucional insatisfatório, o deferimento do pedido fica condicionado à obtenção de CC igual ou maior que quatro, sem prejuízo dos demais requisitos.*

[...]

Ainda conforme esclarecimentos pela SERES prestados por meio do Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021, “Embora a decisão de indeferimento tenha sido fundamentada no art. 13, § 7º, da Portaria Normativa nº 20, de 2017, ressalta-se que a Instrução Normativa nº 4, de 2013, padrão decisório vigente à época do protocolo do processo em comento, trazia como exigência a IES possuir IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três)”. Ou seja, a SERES aduz que no § 2º art. 11-A da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro 2007, previa a possibilidade de indeferimento de autorização de cursos presenciais, independentemente de visita de avaliação in loco, na hipótese de CI ou IGC inferiores a 3 (três), tendo-se em consideração a análise dos elementos de instrução do processo e da situação da instituição. Confira-se a aludida previsão normativa

Art. 11-A Nos pedidos de autorização de cursos presenciais, a avaliação in loco poderá ser dispensada, por decisão do Diretor de Regulação competente, após análise documental, mediante despacho fundamentado, condicionada ao Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) da instituição mais recentes iguais ou superiores a 3 (três), cumulativamente.

[...]

§ 2º Na hipótese de CI ou IGC inferiores a 3 (três), em vista da análise dos elementos de instrução do processo e da situação da instituição, a autorização de cursos poderá ser indeferida, motivadamente, independentemente de visita de avaliação in loco.

Outro ponto importante a se destacar é que, conforme informação prestada pela SERES no Ofício nº 56/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 4 de maio de 2021, a IES não impugnou o relatório de avaliação do INEP.

Com efeito, o § 2º do art. 16 da mesma Portaria Normativa MEC nº 40, de 2010, aplicável ao processo em questão, previa a possibilidade de impugnação pela instituição do relatório de avaliação da CTAA, no prazo de 60 dias, litteris:

Art. 16. Realizada a visita à instituição, a Comissão de Avaliadores elaborará relatório, atribuindo conceito de avaliação. (NR)

§ 1º O relatório será produzido pela Comissão no sistema eMEC e o INEP notificará a instituição e simultaneamente a Secretaria competente. (NR)

§ 2º A instituição e as Secretarias terão prazo comum de 60 dias para impugnar o resultado da avaliação.

Ora, a legislação aplicável ao caso concreto, em estrita observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, previa, de forma expressa e incontestada, fase específica para impugnação dos resultados avaliativos, conferindo, inclusive, prazo razoável para exercício deste direito conferido à instituição.

No entanto, no caso concreto, a instituição não se utilizou deste direito no momento oportuno, tendo, a nosso ver, precluído administrativamente o direito de impugnação dos resultados da avaliação in loco[3].

A esse respeito, cumpre tecer breves considerações sobre a atribuição dos conceitos de avaliação.

A Constituição da República prescreve de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público. Além disso, a Magna Carta prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.

Como concretude do mandamento constitucional, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, estabelece que a avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (art. 4º, §2º). Igualmente, dispõe o indigitado art. 4º que a avaliação dos cursos tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

Note-se que o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional plasmado no inciso II do artigo 209[4], determinando os instrumentos que balizam a atuação do Ministério da Educação – MEC, na sua missão de assegurar o cumprimento das condições de autorização, avaliação e zelo pelo padrão de qualidade adequado da educação brasileira. Com esse fim, editaram-se: a Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; o Decreto nº 5.773, de 506, revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017; a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2010, atualmente revogada, a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, dentre outros atos normativos.

Quadra pontuar que a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, define expressamente, no Parágrafo único de seu artigo 2º, que o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. E mais, ressalta que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Como se observa, a Lei nº 10.861, de 2004 (Lei do SINAES) estabelece de forma categórica que a avaliação institucional deverá considerar a avaliação global e integrada das dimensões, estruturas e outros componentes relacionados, o quais constituirão referencial básico e objetivo para aferição pelo Poder Regulador do padrão de qualidade da instituição e dos cursos que se pretende ofertar, em concretude ao mandamento constitucional de garantia pelo Poder Público do padrão de qualidade da educação.

Ora, a avaliação é feita por técnicos selecionados, com base nos critérios estabelecidos, consoante as disposições presentes na legislação aplicável, a qual dispõe sobre todo o regramento para a formulação dos conceitos de avaliação in loco, estabelecendo critérios para o Conceito Institucional – CI (considera as dez dimensões avaliativas definidas nos incisos I a X do art. 3º da Lei nº 10.861, de 2004) e o Conceito de Curso – CC (considera três dimensões - organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e instalações físicas).

Assim, o legislador ordinário conferiu à Administração Pública discricionariedade para definir quais são os critérios que autorizam determinada instituição a ofertar cursos superiores e, uma vez normatizado tal regramento, não só os administrados, mas também a própria Administração passam a estar vinculados às normas editadas. Nada impede que, entendendo pela rigidez ou descompasso social da norma, a Administração edite outro normativo em substituição à regra anterior, desde que observado os limites constitucionais e legais.

É ainda relevante ressaltar que a Constituição de 1988 proclama a legalidade como um dos princípios a que se submete a Administração Pública direta e indireta, em conformidade com o Postulado do Estado de Direito, referido já no preâmbulo da

Constituição e em seu artigo 1º, sendo o princípio da legalidade um dos seus fundamentos.

Nesse sentido, a Administração Pública está adstrita, dentre outros, ao princípio da legalidade, que encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso II, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”[5].

Ademais, assinala-se também que o princípio da legalidade se ampliou para abranger os atos normativos baixados pelo Poder Executivo, com força de lei, e estendeu-se a todo o âmbito de atuação administrativa. O princípio da legalidade passou a significar que a Administração só pode fazer o que a lei permite (princípio da vinculação positiva). Tais atos normativos, desde que expedidos com observância da Constituição e das leis, vinculam as autoridades administrativas.

Acrescente-se ainda que, no âmbito do sistema federal de ensino, o MEC exerce a função de órgão regulador, detendo, por conseguinte, competência para expedição das normas para o exercício da sua função, conforme previsão do inciso V do artigo 4º do Decreto nº 9.235, de 2017.

A prestação de serviços educacionais é livre à iniciativa privada, sendo necessário e imprescindível o cumprimento das normas gerais de educação nacional, bem como prévia autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, como enunciam os incisos I e II do art. 209, da Constituição da República. Vejamos o texto literal da norma constitucional:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;*
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

Por sua vez, na esfera infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reproduziu o mandamento constitucional supramencionado, e acrescentou, como requisito para a oferta do ensino pela iniciativa privada, a capacidade de autofinanciamento.

De outro giro, a LDB (Lei nº 9.394, de 1996), no IX de seu art. 9º, conferiu à União a competência para autorizar, reconhecer e credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino, o qual, nos termos do art. 16 do referenciado diploma legal, compreende:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

[...]

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - As instituições de ensino mantidas pela União;

II- As instituições de educação criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III- Os órgãos federais de educação

Nesta esteira, pode-se extrair a seguinte premissa: nos termos da legislação em vigor, a oferta de cursos superiores pelas instituições integrantes do sistema federal de ensino depende de prévio ato autorizativo do Ministério da Educação (MEC), a quem também caberá a sua avaliação quanto à prestação desse relevante serviço, bem como a expedição de normas para a regulação do sistema federal de ensino.

Estabelecidas as premissas normativas que conferem a competência institucional desta Pasta Ministerial, é fundamental também trazer à baila razões teleológicas pelas quais o Estado exerce a regulação e supervisão das instituições de ensino superior privadas.

Isto porque, é cristalino que o Estado Brasileiro tem como função primordial a efetivação dos direitos fundamentais expostos em linhas gerais pela Constituição Federal.

Não por outro motivo, a Carta Federal estabelece, no já citado art. 209, I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, bem como, a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Destarte, as limitações e os balizamentos existentes na atuação da iniciativa privada nessa seara decorre da necessidade precípua de preservar a qualidade do ensino ofertado e, conseqüentemente, tutelar os interesses de toda a coletividade, porquanto educação é direito de todos, e tem como o objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, consoante o disposto no art. 205 da Constituição Federal.

Ademais, o MEC, enquanto Poder Regulador do serviço educacional, atua investido de verdadeiro poder de polícia administrativo, cujos contornos se encontram delineados nos exatos termos definidos na lei que rege a matéria, pelo que, logicamente, sua atuação não pode ser concretizada sem previsão normativa para tanto, sob pena de ocorrer manifesta violação do princípio da legalidade, que é de observância cogente pela Administração Pública.

Dessa forma, constata-se que o poder-dever de regular as instituições integrantes do sistema federal de ensino, seja mediante a emissão de atos autorizativos, seja por meio de expedição de atos normativos, é atribuição deste Ministério da Educação que não admite em nenhuma hipótese renúncia.

No caso em tela, os órgãos técnicos da SERES e do INEP formularam manifestação de acordo com critérios estritamente de natureza técnica, características marcantes das decisões tomadas com base na discricionariedade

técnica, verificadas ao tempo da avaliação, utilizando-se do padrão decisório pertinente, no caso da SERES, a Instrução Normativa SERES MEC n.º 4, de 31 de maio de 2013.

De mais a mais, é inconteste que compete ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação – CNE, a busca primordial pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios restritos à legalidade. Desse modo, não é cabível ao Administrador apresentar juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, sob pena de ferir a qualidade do ensino superior, a segurança jurídica, e até mesmo a igualdade entre as demais Instituições de Ensino Superior – IES.

Nesses termos, constata-se que não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, em uma análise preliminar, exercício de outro juízo de razoabilidade a ser exercido pelo CNE.

Não obstante, é possível ao CNE, fundamentadamente, confirme a superação pela recorrente das deficiências anteriormente elencadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES, o que se vislumbra ainda não ocorreu no presente caso, tendo apenas sido consignado no Parecer CNE/CES n.º 455/2019 que “As fragilidades apontadas no relatório de avaliação [...] não são relevantes e podem ser ajustados com investimentos da IES, inclusive antes do início das atividades letivas do curso”.

Pois bem. Convém destacar que, em seu Parecer Final, de 23 de abril de 2019, a SERES manifesta-se desfavorável à autorização do curso superior da IES, tendo adotado como fundamento para sua decisão o § 7º do art. 13 da Portaria Normativa n.º 20, de 21 de dezembro de 2017, e o § 2º art. 11-A da Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro 2007, considerando que a Instrução Normativa n.º 4, de 2013, padrão decisório vigente à época do protocolo do processo em comento, trazia como exigência a IES possuir IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três).

Na espécie, verifica-se que o pedido de autorização do curso superior de Psicologia, bacharelado foi avaliado em suas três dimensões, obtendo os seguintes conceitos: Dimensão 1 – Organização Didático-Pedagógica: Conceito 3,1; Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial: Conceito 3,7; Dimensão 3 – Infraestrutura: Conceito 3,5; Conceito Final 3. Por outro lado, no relatório de avaliação evidenciou-se que “A IES obteve o IGC 2, em 2016”, bem como “que a IES dispõe CI com mais de cinco anos e o IGC é insatisfatório.

Por outro lado, conforme anteriormente explicitado, o pedido objeto dos presentes autos foi protocolado em 15 de abril de 2016, anteriormente ao recorte definido pela IN n.º 1, de 2018 (22 de dezembro de 2017). Ademais, conforme restou esclarecido no Ofício n.º 248/2021/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 21 de outubro de 2021, que “a análise do processo foi realizada pelo técnico em 01 de março de 2018 e validado pela Coordenadora-Geral competente da época em 23 de agosto de 2018”, tendo sido “concluídas antes da publicação da Instrução Normativa n.º 1, de 2018”.

Assim, em que pese constar que a exarcação da manifestação do Parecer Final, que se sucedeu em 23 de abril de 2019, quando da publicação da Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, a análise já tinha sido feita pela SERES. Nesse sentido, compreende-se que a Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, aplicar-se-ia apenas aos processos que estivessem ainda pendentes de parecer final, ou seja, aos processos em fase da SERES, ainda pendentes de análise final.

Portanto, no caso concreto, quando da publicação da Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, a rigor, o processo já tinha ultrapassado essa fase, estando pendente, apenas, a edição do respectivo ato, razão pela qual a análise já realizada permaneceu incólume, ao adotar como fundamento o § 7º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, e o § 2º art. 11-A da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro 2007, bem como a Instrução Normativa nº 4, de 2013, padrão decisório vigente à época do protocolo do processo em comento.

Nesse passo, § 7º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, e o § 2º art. 11-A da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro 2007, bem como a Instrução Normativa nº 4, de 2013, dispunham, à época, objetivamente sobre os critérios para a análise dos pedidos de autorização protocolados até 22 de dezembro de 2017, tendo como referencial, dentre outros, a exigência a IES possuir IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três).

Nesse sentido, vislumbra-se que, via de regra, o CNE não pode fazer juízos elásticos, ultrapassando critérios técnicos anteriormente estabelecidos nas normas que estabelecem os padrões decisórios para oferta de cursos superiores.

Ressalte-se, ainda, que, os atos autorizativos emanados pelo MEC são atos administrativos vinculados, ou seja, são atos que contêm todos os seus elementos constitutivos vinculados às normas postas, não existindo, por conseguinte, qualquer subjetivismo ou valoração do administrador, mas apenas a averiguação da conformidade do ato com as normas que regem o sistema federal de ensino. Isto é, não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, exercício de razoabilidade.

Desta forma, constata-se que o poder-dever de regular as instituições integrantes do sistema federal de ensino, seja mediante a emissão de atos autorizativos, seja por meio de expedição de atos normativos, é atribuição deste Ministério da Educação que não admite em nenhuma hipótese renúncia.

Assim, o MEC, no exercício da regulação do ensino superior, atua perante as instituições de ensino integrantes do sistema de ensino federal como verdadeiro Poder Concedente do serviço público educacional, do qual é o titular, isto é, o MEC, observadas as condições e requisitos estabelecidos em norma específica emanada, autoriza à instituição interessada a execução direta de tal serviço.

Destarte, é inconteste que compete ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação - CNE, a busca primordial pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios que

deverão ser emanados em estrita observância às normas postas vigentes, em razão do princípio da legalidade que deve pautar toda e qualquer atuação do Poder Público.

Finalmente, convém ressaltar que os atos autorizativos emanados pelo MEC são atos administrativos vinculados, ou seja, são atos que contêm todos os seus elementos constitutivos vinculados às normas postas, não existindo, por conseguinte, qualquer subjetivismo ou valoração do administrador, mas apenas a averiguação da conformidade do ato com as normas que regem o sistema federal de ensino. Isto é, não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, exercício de razoabilidade.

Nesse giro, tem-se que é cediço que o art. 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, estabelece como exigência para eficácia das deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras do Conselho Nacional de Educação a homologação pelo Ministro de Estado da Educação, litteris:

Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Nesse viés, tendo em vista as considerações acima exaradas e os resultados avaliativos obtidos pela recorrente, com amparo no Parecer Final da SERES, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, oportunidade em que o colegiado reavaliará o caso em tela à luz do padrão decisório indicado no § 7º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, c/c § 2º art. 11-A da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro 2007, bem como na Instrução Normativa nº 4, de 2013.

Por fim, cumpre apenas explicitar a natureza meramente opinativa dos pareceres jurídicos em casos desse jaez, não havendo nenhuma exigência legal que o gestor público se vincule às conclusões aqui exaradas. Por certo, em regra, as manifestações consultivas emitidas pela AGU têm o objetivo de subsidiar a decisão do Administrador Público, apontando a legislação aplicada ao caso concreto, e as possíveis interpretações jurídicas que recaem sobre a hipótese, cabendo ao gestor escolher a que melhor amparam sua decisão.

III- CONCLUSÃO

Ante todo exposto, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, sugere esta Consultoria Jurídica a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 455/2019, na forma do ofício em anexo.

*À consideração superior.
Brasília, 10 de novembro de 2021.*

*Cleuber Teotonio Vieira
Advogado da União*

Este é o relatório.

Considerações do Relator

De acordo com o discorrido acima, estou convicto que o Parecer CNE/CES nº 455/2019 deve ser mantido. Percebe-se que o motivo determinante apontado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) para o indeferimento do curso superior está calcado no Índice Geral de Cursos (IGC) 2 (dois), mormente em 2019 a Instituição de Educação Superior (IES) não possuir Conceito Institucional (CI) apurado nos últimos 5 (cinco) anos.

De todo modo, ao consultarmos o cadastro e-MEC extraímos a informação de que, ainda em 2019, a IES passou por processo de avaliação institucional *in loco* e, ato contínuo, foi avaliada com CI 4 (quatro). Desta feita, não vislumbro qualquer impeditivo para a autorização do curso superior, haja vista que o aspecto determinante foi sanado e as fragilidades apontadas no relatório de avaliação não estão presentes em indicadores sensíveis, capazes de comprometer a oferta do curso superior com a qualidade exigida pela legislação. Assim, não há, salvo melhor juízo, quaisquer evidências que possam levar à conclusão de que a autorização do curso superior almejado esteja solapando a legislação regulatória outrora vigente ou mesmo a que atualmente vigora.

Nesta esteira, ao considerar todos os aspectos elencados acima, entendo que os argumentos trazidos pela douta Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) não são suficientes para desfazer uma decisão unânime deste Colegiado, sobretudo por estar rigorosamente de acordo com a legislação regulatória. Ora, desfazer ato legítimo desta Casa tão somente em virtude de entendimento literal e retroativo da aplicação da norma, mesmo após o saneamento da questão de mérito que obstaculizava o deferimento do pleito é desconsiderar o princípio da economicidade e, ato contínuo, levar a máquina pública a replicar esforço administrativo de forma desarrazoada e contraproducente.

Diante do exposto, rechaço, com toda a vênia, o reexame em comento. Ato contínuo, posiciono-me pela manutenção integral dos termos do Parecer CNE/CES nº 455/2019.

É este o parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), sintetizado no voto abaixo exarado.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 455, de 5 de junho de 2019, que deu provimento ao recurso contra a decisão expressa na Portaria SERES nº 199, de 23 de abril de 2019, e manifesto-me favorável ao funcionamento do curso superior de

Psicologia, bacharelado, a ser oferecido pelo Centro Universitário de Jales (Unijales), com sede na Avenida Francisco Jales, nº 1.851, bairro Loteamento Avenida, no município de Jales, no estado de São Paulo, mantido pela Associação Educacional de Jales, com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 15 de setembro de 2022.

Conselheiro Anderson Luiz Bezerra da Silveira – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2022.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Presidente

Conselheiro Aristides Cimadon – Vice-Presidente